SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIVa. LEGISLATURA SEGUNDO PERIODO
	CARPETA Nº 394 DE 1996
COMISION ESPECIAL DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION	DISTRIBUIDO Nº 692 DE 1996
ABRIL DE 1996	SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

Versión taquigráfica de la sesión
del día 9 de abril de 1996

A S I S T E N C I A

Preside	:	Senador Jorge Batlle
Miembros	:	Senadores Danilo Astori, José Korzeniak, Rafael Michelini, Carlos Julio Pereyra, Ignacio Posadas, Américo Ricaldoni, Walter Santoro y Helios Sarthou
Asisten	:	Senadores Luis Brezzo y Luis Hierro López; Representantes Nacionales Washington Abdala e Iván Posada; Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Quena Carámbula
Secretaria	:	Josefina Reissig
Ayudante de Comisión	:	Alberto Martínez Payssé
Colabora	:	César González

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 19 minutos).

En la sesión pasada, al llegar a la consideración del artículo 175, el señor Senador Pereyra había comenzado a realizar una exposición sobre dicha norma y acerca de una institución más tendiente al régimen parlamentario. El solicitó que continuáramos con ese punto en el día de hoy, a partir de una exposición que va a realizar.

SEÑOR PEREYRA.- En la sesión anterior habíamos señalado que, a nuestro juicio, este proyecto no contenía una reforma a la Sección de la Constitución que trata el tema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que entendemos esencial para encuadrar el funcionamiento de los gobiernos de coalición, que son los únicos que pueden enfrentar exitosamente el desafío de gobernar con la realidad política actual del Uruguay.

Planteamos la posibilidad del régimen parlamentario o de incluir algunas de las características propias de este sistema, para facilitar la fluidez de las relaciones entre ambos Poderes y la armonía que garantice la estabilidad.

Inclusive, citamos la opinión del doctor Ramírez, aunque no inventábamos nada; la verdad, señor Presidente, es que él es un hombre joven y, aunque quien habla tiene bastantes años más, ninguno de los dos vivió a fines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando surgió el régimen parlamentario, definiéndose en Inglaterra en la época del Rey Jorge III.

Evidentemente, lo que estamos haciendo aquí no es nuevo, porque en la discusión de la maxi reforma, que a nuestro juicio contaba con un capítulo muy importante, referente a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, habíamos señalado que este es un tema fundamental. Dijimos entonces: "Si pudiéramos reformar la Constitución sólo en este aspecto, ello justificaría plenamente que lo hiciéramos. Le atribuyo, entonces, tanta

importancia, que creo que eso sólo ameritaría el esfuerzo para reformar la Constitución". Más adelante expresábamos: "Hago hincapié en la importancia a este tema porque evidentemente ahí estriban las dificultades con que se van encontrando los sucesivos gobiernos que tiene el país para llevar a cabo su gestión, en virtud de que el electorado se ha distribuido en forma distinta a períodos anteriores, desde el momento en que desapareció en el Uruguay el bipartidismo o por lo menos el sistema donde la inmensa mayoría de los ciudadanos estaba representada por los dos partidos tradicionales". Luego dijimos: ..."es necesario que se dé una relación fluida y estrecha entre los ministros y los partidos a que ellos pertenecen, y que obtengan una representación parlamentaria que les permita actuar como mayoría. Es evidente que esto no se logra caprichosamente, sino que debe concebirse en torno a un plan de gobierno con el que en líneas generales coincidan los ministros que integran el gabinete, designado por el Presidente de la República, quienes además se responsabilizan por el apoyo que sus Legisladores van a prestar a las medidas que acuerden esos partidos con el Presidente de la República".

Pero no sólo fuimos nosotros quienes nos referimos al tema, sino que hasta en la exposición de motivos de aquel proyecto de la maxi reforma se dijo lo siguiente: "Tanto los protagonistas del quehacer gubernamental, a todos sus niveles, como sus observadores y críticos, coinciden en señalar que el relacionamiento permanentemente dificultoso entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, donde aquél casi nunca cuenta con mayorías claras, estables y operativas, resiente en mayor o menor grado la eficacia de su gestión, daña la imagen de todo el sistema y conduce a lo que ciertos analistas han bautizado como 'bloqueo político'".

Posteriormente se expresa: "El eje del problema pues, pasa por obtener un relacionamiento fluido y constructivo de ambos Poderes políticos del Gobierno. Por transitar, merced a nuevos mecanismos constitucionales, del desentendimiento actual a la coordinación y cooperación futuras".

Sobre la presentación del Gabinete, que es otro de los temas, también se hace una extensa justificación en la exposición de motivos pero, naturalmente, no lo voy a leer. Sin embargo, hay una opinión que interesa destacar aquí, porque en la maxi reforma se parte de la presentación obligatoria del Gabinete por parte del Presidente de la República ante el Parlamento. En la exposición de motivos se cita la opinión del doctor Justino Jiménez de Aréchaga —cuyo texto se repite aquí— comentando el artículo en el que se dice que el Presidente deberá elegir sus Ministros entre aquellos que le aseguren el respaldo parlamentario. Allí se trae la opinión de este jurista, expresándose: "No veo sino un medio de que se compruebe que la constitución del Ministerio responde a la preceptiva constitucional: este medio es la presentación".

"Creo que la presentación del Gabinete es una práctica civilizadora y que ha de serlo esencialmente en nuestro país. La presentación pone lealtad y claridad en las relaciones necesarias entre la rama ejecutiva y la rama parlamentaria del Gobierno".

Por otro lado, acerca de la necesidad de coordinar la acción de ambos Poderes a través de disposiciones constitucionales más flexibles que las actuales, se manifestaron también en aquella oportunidad el doctor Aguirre, el doctor Juan Carlos Blanco e hicieron una salvedad los Legisladores herreristas, tal como figura en la página 85.

Quiero aclarar que con esta observación no estoy tratando de molestar a nadie, sino de demostrar que todos hemos transado en busca de una solución, tanto en el momento del estudio de la maxi reforma como previamente a la presentación de este proyecto en el Parlamento.

Como decía, en la página 85 se expresa: "Los Legisladores del Herrerismo, al presentar, conjuntamente con Legisladores de otros sectores políticos, un proyecto de Reforma de la Constitución, manifiestan que la preocupación

que los anima es lograr, para el gobierno nacional, una mayor efectividad en el cumplimiento de las obligaciones que le encomienda la ciudadanía, mediante una eficaz regulación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, habilitando la conformación de mayorías y el pronunciamiento del Cuerpo Electoral, para definir las situaciones conflictivas que se puedan plantear".

Voy a citar también otras opiniones y, desde ya, aclaro que no se debe pensar que lo que quiero es hacer énfasis en las contradicciones; simplemente, señalo que mi actitud no se basa en una ocurrencia momentánea, sino que es el fruto de haber oído hablar a muchos hombres que tienen larga experiencia en la vida política nacional y a muchos técnicos en Derecho Constitucional, que respaldan la posibilidad de incluir en este proyecto de ley algunas disposiciones que aseguren que las coaliciones de Gobierno puedan conformarse y funcionar correctamente, lo que sería posible a través de una relación fluida —que hoy no existe— entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Quiero referirme a una opinión que cité en la sesión anterior y aclaro nuevamente —especialmente al señor Senador Michelini— que tampoco en este caso quiero señalar la posibilidad de que se haya incurrido en contradicciones. Entiendo que las circunstancias políticas cambian y que la política es cada vez más dinámica; todos pasamos por experiencias distintas y apreciamos rápidamente la transformación de realidades. Por ello, no tengo la intención de señalar que alguna persona se esté apartando de lo que manifestó en alguna ocasión, sino que estoy tratando de buscar justificación a una posición que, a mi juicio, sería la mejor y ameritaría la introducción de modificaciones en este proyecto.

Concretamente, este pequeño texto recoge una iniciativa que en el mes de diciembre de 1990 tuvieron los entonces Legisladores integrantes de la nueva generación que se incorporó a la vida parlamentaria luego de la dictadura; me refiero a los señores Representantes Analía Piñeyrúa, Ope

Pasquet, Rafael Michelini y Rodrigo Arocena. En la convocatoria realizada por estos jóvenes Legisladores, se dijo lo siguiente: "Al iniciarse una nueva década, la necesidad de abordar una reforma política es ya reconocida desde muy diversas posiciones en la vida nacional." Más adelante agrega: "Entre los problemas que urge encarar figura el de un sistema político que no logra procesar cambios, que no promueve un funcionamiento eficiente del país y que, por eso mismo, corre el riesgo de incurrir en un desprestigio, cuyas consecuencias pueden llegar a afectar a la propia democracia que a los uruguayos tanto nos costó recuperar. Ha llegado pues el momento de abordar seriamente, de manera plural y prolija, la cuestión de la reforma política".

"En ese contexto, muchos son los temas que ya están en el tapete de la discusión pública. En relación directa con el régimen de gobierno figuran los siguientes: las relaciones entre los Poderes del Estado, la legislación de partidos y el régimen electoral..." Cabe señalar que los dos últimos aspectos están contemplados en este proyecto, mientras que el primero se obvió. Sé que los s de mi partido insistieron en relación con este punto, pero no se logró acuerdo al respecto. Por ello, me permito ahora abordarlo una vez más.

A su vez, en otra parte de la mencionada convocatoria se afirma lo siguiente: "La historia muestra que nuestro régimen presidencial, coexistiendo con un régimen de más de dos partidos y en el marco de la representación proporcional integral, dificulta la conformación de mayorías estables y bloquea el accionar transformador, sea cual sea el partido que acceda al Gobierno. En cambio, otras experiencias --particularmente las de ciertas transiciones postautoritarias, como por ejemplo, la española-- sugieren que es posible conjugar mejor flexibilidad y solidez institucional. Cabe así imaginar que un régimen de características parlamentarias, adaptadas a las tradiciones y a las condiciones reales del Uruguay de hoy, pueda facilitar la confluencia de mayorías que asegure una acción de gobierno decidida, eficaz y transformadora, permitiendo, en especial, que quienes piensan de manera similar, voten

juntos y sumen esfuerzos."

En relación con la reforma, propiamente dicha, en la convocatoria se dice: "Dicha reforma debe orientarse hacia una solución de carácter parlamentario que permita, con un sentido netamente pluralista, constituir las auténticas mayorías que permitan gobernar efectivamente sin afectar la representatividad de las diversas fuerzas políticas, principio que ha estado vigente en nuestra tradición democrática." Luego de las firmas de los cuatro jóvenes Legisladores ya mencionados, respaldando la iniciativa se incluyen también las de varios ciudadanos, pertenecientes a todos los partidos políticos. Ello significa que no se trata de una posición antojadiza, sino que es apoyada por diversas opiniones.

Además, como ya hemos señalado, se presentaba una modificación importante al Capítulo que trata las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Concretamente, se comienza por el establecimiento de la obligatoriedad de la presentación del Gabinete, a lo que se agregarían secuencias posteriores que irían definiendo las posibles soluciones a los conflictos de Poderes que pudieran presentarse.

En el presente proyecto, el paso inicial de la presentación del Gabinete es sólo una opción que tiene el Presidente de la República. A mi juicio, es absolutamente inocua la posibilidad de dar esa opción. No tiene ningún sentido, por cuanto presente al gabinete o no, éste subsistirá; aun si el Parlamento se expresara en forma negativa en lo que hace a la mencionada presentación, la Constitución de la República no prevé ninguna consecuencia para ese caso. Por ello, existiría simplemente un respaldo moral, en el caso de que se diera, o un rechazo que no tendría ninguna consecuencia. Se ha dicho que este aspecto estaría solucionado a través del establecimiento del sistema del "ballotage" y que, en realidad, la conjunción de fuerzas mayoritarias se daría en la segunda vuelta. Pienso que eso es algo circunstancial, que podrá darse para la elección de Presidente. Incluso, en algunos casos, eso podría ser el

comienzo de la formación de una coalición, sin asegurarle la permanencia, amparada en el marco de la Constitución. Se busca, así, que por lo menos el 51% del electorado se pronuncie a favor de un candidato, dándole al Presidente de la República una representación que actualmente no tiene. Sin embargo, esto no soluciona el problema de las mayorías parlamentarias, por cuanto no se modifica el resultado electoral y las bancas han sido distribuidas de acuerdo con el escrutinio realizado en la primera vuelta electoral.

Creemos que establecer, en el Uruguay, un régimen parlamentario puro puede ser un hecho revolucionario, no contemplado integralmente en la tradición nacional. Salvo la Constitución de 1830, las demás tienen disposiciones propias del régimen parlamentario. La de 1934 es la que más profundiza en el tema, estableciendo la censura por parte del Parlamento, la disolución de las Cámaras, la posibilidad de que se acepte o no por parte del Presidente de la República la confrontación de Poderes, el llamado a una nueva elección e, incluso, en el caso de ser negativa para la posición sustentada por el Presidente de la República, se prevé la caída de éste. Evidentemente, se puede decir que esto es algo teórico, porque de acuerdo con la conformación del Senado en la referida Constitución de 1934, era imposible que se llegara a esta situación. Sin embargo, vemos que, por lo menos, hay un inicio teórico de parlamentarizar el régimen. Vemos que la Constitución de 1952 no modifica esto. Al establecer el régimen colegiado, centra la discusión del tema constitucional en este punto, manteniendo la disposiciones anteriores. Por su parte, la Constitución de 1966 no toma integralmente lo dispuesto en la de 1934, estableciendo la posibilidad de que, en el enfrentamiento de Poderes, haya convocatoria a nuevas elecciones, pero sin que el Presidente ponga en juego su cargo.

Tal como decíamos, en el Uruguay, la tradición presidencialista es muy grande. Así, la caída del Presidente es un hecho que a la ciudadanía posiblemente le cueste asimilar, como consecuencia de la idea de que dicha persona tiene un poder importante y, además, cuenta con el respaldo

del cuerpo electoral. Sin embargo, la situación podría obviarse con la separación, propia del régimen parlamentario, entre las funciones del jefe de Estado y las del jefe de Gobierno. De esta manera, se podría contemplar la tradición presidencialista y la posibilidad de establecer características del régimen parlamentario que aseguren la gobernabilidad en el Uruguay de hoy, cosa tan difícil de lograr.

Además, por la vía del régimen parlamentario, se facilita la solución del conflicto de poderes, que no está habilitada por la Constitución actual. Teóricamente, sí lo está; sin embargo, en los hechos, no. La prueba de ello es que, a 30 años de vigencia de la Constitución de 1966, jamás se dio la posibilidad de que un conflicto se solucionase por los medios establecidos en los artículos 148 y siguientes de la Constitución.

Pensamos que el jefe de Gobierno sería, de acuerdo con lo que se podría establecer en esta Constitución, el fusible necesario para que el Parlamento destrabe la acción del Gobierno, sin las consecuencias de la caída del jefe de Estado. Al mismo tiempo, se evita que concentre demasiado poder en torno a sí mismo. El tema del poder concentrado solamente en una persona, en nuestra América no ha sido algo ejemplar. En el Uruguay, los golpes de Estado, en general, se han dado en torno a la figura del Presidente de la República. Así, estos antecedentes históricos, abonarían la posibilidad de dar salida al conflicto de poderes, poniendo al jefe de Gobierno a salvo de la tentación de un golpe de Estado.

Finalmente, creo que si bien el régimen parlamentario no significa, de ninguna manera, la preeminencia del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, el conferir a aquél algunas posibilidades más, contribuiría a reivindicar su prestigio, hoy bastante alicaído.

En otro tiempo, el Palacio Legislativo y quienes en él trabajaban eran un poco el símbolo de la democracia nacional.

Si bien hoy esto continúa así para muchos, para otros es el centro de las injusticias o de la inacción del Gobierno. Los fracasos o las trabas que sufre el Gobierno, así como los conflictos sociales que se desatan, se adjudican siempre al Parlamento. Sin embargo, muchas veces las iniciativas tomadas respecto de estos problemas han tenido su origen en el Poder Ejecutivo y no en el Parlamento. Por lo tanto, pienso que el hecho de asignar facultades al Parlamento a fin de que tenga una participación más activa en la solución de los problemas nacionales, contribuirá a prestigiar a la democracia nacional.

Naturalmente, estas reflexiones que estoy haciendo no son nuevas, pero nos habilitan a insistir en el tema.

Sé que tendríamos que haber traído algo escrito sobre el tema, pero prometemos hacerlo para la próxima sesión.

A través de estas muy mal hilvanadas palabras quise justificar nuestras preferencias por el sistema parlamentario de gobierno o por la parlamentarización parcial de nuestro sistema.

SEÑOR KORZENIAK.- Muy brevemente, quiero recordar que, entre las propuestas del Frente Amplio realizadas en materia de reforma constitucional, figura la de la parlamentarización del sistema de gobierno, que la oponíamos, a efectos de lograr una mayor armonía o eficacia en el funcionamiento de los dos Poderes, a otras propuestas, como las de premiar al partido ganador con algunas bancas u otras soluciones ensayadas en algunos países.

Me permito recordar que el tema quedó estancado en oportunidad de la maxi reforma, porque tuvimos una disidencia con otra de las fuerzas políticas --una parte muy importante del Partido Colorado-- que también planteó la parlamentarización. Me refiero al problema suscitado frente a si se ponía o no en juego el cargo de Presidente de la República, en caso de un bloqueo, seguido de una elección anticipada.

Simplemente, quería mencionar estos hechos y, en lo personal, señalar que sigo manteniendo mi preferencia total por el sistema parlamentario que dentro de los tres conocidos en el mundo moderno --el convencional, el presidencial y el parlamentario-- es a mi entender, quizás, el más democrático. Digo esto, porque en última instancia el régimen parlamentario es un sistema por el cual, cuando hay un conflicto que no se resuelve a través de una negociación adecuada, el árbitro del mismo es el pueblo mediante una elección anticipada. Creemos que esto está muy vinculado al concepto de democracia, sin perjuicio de reconocer que también hay democracias --y muy asentadas-- que funcionan sobre sistemas presidenciales o convencionales como lo es, por lo menos en teoría, el sistema suizo.

SEÑOR RICALDONI.- No en el orden de lo que acaba de expresar el señor Senador Pereyra pero sí refiriéndome a lo que acaba de expresar, quiero señalar que en virtud de que él mencionó el contenido de los artículos 147 y 148 de lo que se llamó la maxi reforma , cabe recordar que en aquella elaboración de la que todos tenemos memoria, el Presidente de la República no caía. Esto obedecía al hecho de que existía --y utilizo la terminología del señor Senador Pereyra-- un fusible que era la disolución del Parlamento para el caso de que no se tuviera el apoyo legislativo y la convocatoria -- como facultad y no como obligación-- a nuevas elecciones de Senadores y Diputados. Este hecho pone de manifiesto que no necesariamente el fusible es siempre quien asume la condición de jefe de gobierno, distinguiéndola de la de jefe de Estado, porque en muchas ocasiones el arbitrio político que se institucionaliza pasa por otras fórmulas. Deseo recordar esto porque, precisamente, en la maxi reforma se fue muy cuidadoso de preservar la figura del Presidente de la República que, por supuesto, tal como lo señala el señor Senador Pereyra, en nuestro país es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

Por otro lado, quiero señalar que no comparto la afirmación de que por ese camino se volvería a prestigiar la imagen del Parlamento. Reitero que no comparto este

razonamiento --que naturalmente no es original del señor Senador Pereyra sino que lo hemos escuchado muchas veces-- porque el llamado desprestigio del Parlamento --dicho esto entre comillas-- se comprueba, incluso, en las democracias occidentales más avanzadas. Se trata de una especie de escepticismo de la gente que desgraciadamente luego de los actos electorales, en cualquier país democrático, adopta una actitud prescindente con respecto a la mayor parte de las tareas que se cumplen por los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Reitero que si existe una actitud escéptica o crítica respecto del Parlamento, ese es un tema que no es exclusivo del Uruguay ni mucho menos porque sucede en todos los países donde funcionan adecuadamente las instituciones democráticas. En el caso de que se trate de una solución de tipo parlamentarista --pido disculpas al señor Senador por aludirlo pero me interesó mucho su intervención-- no creo que sea válido sostener que habría una especie de culpa inmerecida del Parlamento, derivada de que los errores del Poder Ejecutivo no pueden ser solucionados a través de la existencia de lo que se ha denominado "fusible", que sería el Primer Ministro o Jefe de Gobierno, cuando se distinguieran las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Si así fuera, también podríamos sostener --esto generalmente se da en la política internacional y no sólo en la uruguaya-- que frecuentemente es el Poder Ejecutivo de cualquier país y en cualquier momento el que culpa al Parlamento de que no puede llevar adelante sus planes de gobierno; por lo tanto, si no es válido en un sentido, tampoco lo es en el otro.

Pienso que los temas que plantea el señor Senador Pereyra son, naturalmente, muy importantes pero, a mi juicio, la cuestión de fondo pasa por otro lado.

En primer lugar, no comparto lo que se ha expresado en cuanto a que la solución de los problemas que se plantearían a raíz de la existencia de un multipartidismo en el país actual, se solucionen por el mero hecho de establecer un

sistema parlamentario. Esos problemas derivan de factores que han conducido al multipartidismo que sustituye hoy en día, dentro del país, al bipartidismo y son de diversa índole. Entre ellos, básicamente, está la falta de normas atinentes al funcionamiento interno de los partidos políticos, a la obligatoriedad de las decisiones de las autoridades de estos Partidos y, especialmente, lo que deriva de la existencia de un sistema electoral basado en la representación proporcional integral. No sólo en el Uruguay, sino en todos los países democráticos la representación proporcional favorece el multipartidismo --con esto no estoy analizando si ello es bueno o malo sino señalando un hecho, firmemente convencido de lo que digo-- y es la que lo ha producido en el Uruguay y en muchos países de Europa. ¿Por qué razón? Porque en donde hay sistemas electorales basados en principios similares a los nuestros, fatalmente se produce un efecto centrífugo dentro de lo que normalmente son dos grandes corrientes de opinión que recoge la ciudadanía a la hora del voto.

En consecuencia, creo que estableciendo un sistema parlamentario no se soluciona por sí solo el problema de la gobernabilidad, que tiene que ver con muchos factores. A mi entender, el parlamentarismo sin una sustitución del sistema electoral crearía las mismas dificultades de funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones recíprocas que es lo que estamos viviendo ahora.

Por otro lado, también sostengo que si utilizáramos esa línea de razonamiento, mantener un sistema presidencial o un sistema mixto que es el que a mi entender existe en nuestro país --porque no es ni parlamentario, ni presidencialista-- la situación no cambiaría. Entonces, creo que el tema del parlamentarismo se puede defender en la medida en que el mismo pueda ser eficaz; se trata de una preferencia y para que resulte se requiere una alteración de las reglas que tienen que ver con las elecciones nacionales. Si no solucionamos ese tema, con el parlamentarismo tendríamos las mismas frustraciones que padecemos ahora.

Por mi parte, estoy convencido de que lo que contiene

este proyecto de ley es un paso intermedio, menos audaz que el que contenía la maxi reforma que es por el que hubiera optado. No obstante, esta iniciativa también forma parte de un acuerdo político en el que --una vez más hay que recordarlo-- todos los que hemos participado en su elaboración hemos hecho concesiones a los demás sectores de nuestro Partido y a los distintos Partidos que no son los nuestros para llegar a un proyecto de ley que tenga el consenso más amplio posible. Tampoco se trata de una mala solución porque, en todo caso, con la mera presentación del gabinete, se está haciendo una suerte de práctica o gimnasia destinada a asimilar y asumir las ventajas políticas que tiene lo que hoy en día se ha dado en llamar el gobierno de coalición.

Creo que este proyecto de ley no hace otra cosa que recoger algo que, implícitamente, hemos empezado a practicar entre muchas fuerzas políticas, no sólo con las que integran la coalición, sino también, muchas veces, con quienes hoy no forman parte de ella pero que, sin embargo, han apoyado —a veces en bloque y otras con puntos de vista distintos— proyectos enviados por lo que formalmente podría denominarse la coalición.

Repito que este proyecto de ley da un paso más hacia adelante respecto a los textos actuales, frente a lo que denomino una especie de cultura de la coalición; y me parece que esto está bien.

Todos sabemos que en la práctica es casi imposible imaginarse que a partir de las próximas elecciones nacionales el partido político que triunfe cuente con la mayoría absoluta en las Cámaras. Entonces, esto es algo que va en el camino correcto, tomando una realidad determinada y evidente que habrá de trasladarse al primer acto del Gobierno electo. Y creo que eso está bien.

Un cambio tan sustancial respecto al texto del proyecto de ley, como el que probablemente desearía el señor Senador Pereyra, significaría un replanteo de fondo de esta parte de

la norma y luego, con el mismo derecho, el replanteo de otras cuestiones que también pueden ser consideradas de fondo por otros señores Senadores.

En este proyecto de ley que está a consideración de la Comisión, hay dos capítulos diferentes. Uno de ellos tiene que ver con correcciones en los textos en las que, expresa o implícitamente, venimos coincidiendo todos los miembros de la Comisión, pero que no hacen a las cuestiones de fondo; el otro tiene que ver con un acuerdo político que motivó la presentación de esta iniciativa. Por supuesto que, si bien nada es inmutable en un proyecto de ley —para eso están las Comisiones y las Cámaras— también se requiere asumir que —como lo señalé en la sesión anterior— más que las propias —estoy hablando del Partido Colorado, que está comprometido con esta norma— sus posiciones son las que resulten del intercambio de ideas, en primer lugar, con quienes integran los demás sectores políticos que han presentado este texto legal y, en un segundo escalón, con quienes todavía no han dado su apoyo a este proyecto de ley —cuyas ideas siempre consideraremos con atención— aunque es obvio que no puede haber lugar a modificaciones en los puntos de vista sobre las cuestiones centrales sin que quienes hemos elaborado en conjunto este proyecto de ley estemos de acuerdo.

SEÑOR SANTORO.- Con motivo del planteamiento formulado por el señor Senador Pereyra, debemos hacer algunas precisiones que, naturalmente, nos llevan a introducirnos en un tema que tiene características atrapantes en materia de reforma de la Constitución de la República y de lo que se puede entender como la legislación electoral en su totalidad.

Hablar de dos grandes temas, como el presidencialismo y el parlamentarismo, da elementos suficientes para exposiciones de mucha envergadura, lo que no vamos a hacer; pero sí queremos proceder rápidamente a efectuar algunas precisiones desde el punto de vista histórico del Uruguay y de su legislación electoral, comparándola con las de los países que tienen, desde hace muchos años, gobiernos parlamentaristas.

Creemos que un texto constitucional no puede ser apartado como un producto digno de ser analizado a nivel de un laboratorio de carácter político, sino que hay que abordarlo teniendo en cuenta la realidad del país. En ese aspecto, el Uruguay muestra una muy rica experiencia a través de su proceso constitucional y electoral, constituido por el hecho de que, a partir de su primera Constitución, no conoció la elección de Presidente por el voto directo de la ciudadanía, sino que la nominación respectiva surgía de la elección que realizaba la Asamblea General.

Ese procedimiento, a pesar de haber sido modificado en la Constitución de 1917, fue utilizado en la elección del Presidente Brum —porque era parte del acuerdo— a nivel de la Asamblea General. Es decir que a partir de ese momento el Uruguay procedió a conocer la elección directa del Presidente de la República por sus ciudadanos. Este es un elemento que hay que remarcar y tomar en todo su alcance y dimensión. Digo esto porque, muchas veces, llevado por toda la articulación que tienen los gobiernos parlamentarios existentes en el mundo, o a veces por una mayor proyección en el tiempo, se pierde por un instante la visión de lo que el Uruguay ha conquistado, en el sentido de que sus ciudadanos participen en la elección del Presidente de la República.

Esta es una de las primeras observaciones u objeciones que queremos hacer al sistema parlamentario, en el que, evidentemente, el Gobierno es ejercido por lo que se denomina Primer Ministro, ya que el Presidente de la República mantiene la condición de ser el Jefe de Estado, el sostén del aparato estatal. Con esto quiero decir que quien cumple más que las funciones típicamente administrativas, la totalidad de las que refieren al Gobierno, es el Primer Ministro que surge, no de la elección popular, sino de la que realiza el Parlamento.

Por lo tanto, estaríamos implementando un cambio muy profundo para nuestro país en lo que tiene que ver con su cultura política, cuando en un texto constitucional proyectado —que surge como consecuencia de habilitar que los

ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a un conocimiento pleno de los candidatos y de poder intervenir directamente— de estructura parlamentaria le sacaríamos a los ciudadanos del Uruguay un derecho, una posibilidad, una facultad enormemente potencial desde el punto de vista político, de intervenir directamente en la elección de Presidente de la República.

El Gobierno parlamentario va a admitir que se elija un Presidente de la República que, naturalmente, no va a tener las condiciones de ser el Jefe de Gobierno, ya que esa actividad la va a ejercer el Primer Ministro o el ciudadano que, con una denominación similar, sea designado.

A esto cabe agregar otra observación de carácter constitucional que muchas veces no tomamos en cuenta. El artículo 4º de nuestro texto constitucional dice:"La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará". Con respecto al término "Nación", tenemos un concepto generalizado que significa población, territorio, historia, símbolos, cultura, entre otros. De acuerdo con los textos constitucionales a partir de 1917 —salvo el episodio de la elección del doctor Brum— los integrantes de la Nación tienen la facultad de intervenir en la elección de Presidente de la República; sin embargo, con un Gobierno parlamentario, los ciudadanos tendrían la posibilidad de elegir Jefe de Estado, pero no de Gobierno, ya que el Primer Ministro pasaría a cumplir esa tarea. Es ahí donde tenemos que hacer otra referencia de carácter histórico.

La Constitución del año 1917, cuyo proceso insumió un muy largo período, comenzó con los apuntes de José Batlle y Ordoñez sobre el gobierno colegiado. Fue necesario realizar una legislación que estableciera un sistema electoral de la Asamblea Nacional Constituyente, y así se instauró el voto secreto y, por primera vez, la representación proporcional para las minorías. Esa Constitución de 1917 —que luego fue producto de un acuerdo de la Comisión de los Ocho, entre los

cuales recordamos a algunos ciudadanos del Partido Nacional que intervinieron como, por ejemplo, Juan Andrés Ramírez, Martín C. Martínez, Carlos Antonio Berro y Alejandro Gallinal— fue considerada perfecta cuando se procedió a hacer un Poder Ejecutivo bicéfalo, el que el Presidente de la República quedaba nada más que con los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. De esta forma, el Consejo Nacional de Administración —que era de tipo Colegiado, con mayorías y minorías, y elección por tercios cada dos años— abarcaba todas las funciones de Gobierno. Se pensó que esa Constitución era una obra de arte en materia constitucional, pero tuvo muy poco apoyo popular, tal como quedó demostrado en el plebiscito que se realizó. Además, los Constituyentes establecieron que para reformarla había que lograr 2/3 de votos en la Asamblea General durante dos períodos de Gobierno sucesivos. Por tanto, era imposible de modificar.

A raíz de ello surgió la tesis que manejó el entonces Presidente de la República, doctor Gabriel Terra, quien sostuvo que si la soberanía radicaba en la Nación, y lo soberano era la gente, ¿cómo era posible que se mantuviera un grupo de ciudadanos que estaban ejerciendo legítimamente la función de Gobierno pero no respondían a las exigencias del momento? Luego de ello, se produjo el episodio del 31 de marzo del año 1933, conocido por todos. Esto significa que se rompió el esquema constitucional a raíz de que afloró la soberanía popular, ante una situación muy grave en la que se encontraba el país, más allá de las connotaciones de carácter político. Si se examinan los indicadores de tipo económico —aclaro que no soy un especialista en el tema— se podrá apreciar que la situación era de total caos.

SEÑOR KORZENIAK.- Simplemente, deseo acotar, con respecto a este último punto que señalaba el señor Senador Santoro, que en la discusión teórica el doctor Gabriel Terra sostuvo la tesis de la soberanía popular —la soberanía radica en el pueblo— en tanto que el Parlamento indicó que, según la Constitución, radicaba en la Nación y que ésta era el pueblo actuando conforme a lo que aquélla establece. Esta fue la

presentación formal de la discusión, al margen de la valoración política.

A continuación, quiero referirme a un aspecto anterior manejado por el señor Senador Santoro. En el sistema parlamentario, la designación del Primer Ministro o Canciller —como se le llama en Alemania— o Presidente del Consejo de Ministros —tal como se denomina en España—, si bien formalmente es indirecta, de segundo grado, no significa que el pueblo no decida quién va a ser el Jefe de Gobierno.

En las elecciones españolas, se sabía que si ganaban los conservadores, el Jefe de Gobierno sería Aznar y si triunfaba el PSOE, sería Felipe González. Esto no es motivo de duda para ningún ciudadano en ningún sistema parlamentario.

Las reglas del sistema parlamentario establecen que el Jefe de Estado debe designar como Jefe de Gobierno al líder del Partido que ganó las elecciones en el Parlamento.

De manera que no es característica del sistema parlamentario que sea segundo grado. Nada impediría decir que el Jefe de Gobierno también se vota directamente. A la inversa, el sistema presidencial no asegura el voto directo. El paradigma del sistema presidencial, que es el de Estados Unidos, es a segundo grado. Los ciudadanos votan un colegio electoral, el cual se reúne y, por mayoría absoluta, es quien designa al Presidente. Incluso, tiene la facultad de votar al que no fue electo en las elecciones internas de su Partido. Seguramente, si ejercieran esta facultad aparecerían colgados al otro día. Se sabe que si gana el Partido Republicano, se elige como Presidente a un republicano.

Pienso que la opción entre uno y otro sistema no incide en el carácter directo o indirecto del voto. Es más, en la Constitución norteamericana se establece que si no hay mayoría absoluta en el colegio electoral, la Cámara de s designa al Presidente de la República —lo cual ocurrió dos veces en la historia de Estados Unidos— y la Cámara de Senadores elige al Vicepresidente. Por tanto, formalmente,

es exacto lo que ha señalado el señor Senador Santoro. Sin embargo, habitualmente en los sistemas parlamentarios los ciudadanos votan parlamentarios. Pero, desde el punto de vista de la sustancia política, se sabe que si gana cierto Parlamento, el Jefe de Gobierno será determinada persona. Políticamente, a mi juicio, no sería una crítica demasiado justa al sistema parlamentario.

SEÑOR SANTORO.- Evidentemente, en los sistemas parlamentarios, los ciudadanos no son quienes eligen al que va a gobernar. Puede haber cierta tendencia indicada a través del voto en la elección de los parlamentarios o de los integrantes de los distintos órganos legislativos, que son quienes luego designarán al primer Ministro o Canciller.

Hasta aquí, he hecho una referencia de carácter histórico con respecto al Uruguay. A continuación, deseo referirme a otro aspecto que consideramos de fundamental importancia, y es el que tiene que ver con el sistema electoral.

Tenemos representación proporcional desde la Ley de 1915, otorgada a las minorías para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente, a partir de la Constitución de 1917, el sistema de representación proporcional pasó a ser un elemento vertebral de la legislación electoral del país. Tenemos representación proporcional integral para el Senado de la República, ya que se trata de una sola circunscripción, eligiéndose a los Senadores de acuerdo con el cociente electoral. También existe representación proporcional en los otros órganos de carácter numérico, es decir, en la Cámara de s, aunque allí no es de carácter integral puesto que a los departamentos se les aseguran, por lo menos, dos bancas, como es el caso de Flores. Por lo tanto, en este sentido, la representación proporcional está disminuida en su condición de integral.

Sin embargo, este sistema de representación proporcional —que en nuestro país es parte fundamental de su estructura política, a través de su electorado— no se condice con un

sistema parlamentario. En el mundo no hay un sistema parlamentario de Gobierno que tenga sistema electoral de representación proporcional. Los sistemas son todos mayoritarios, con distintos elementos. Hay gente muy capaz que se enfrenta totalmente a la representación proporcional, puesto que considera que es una verdadera estafa habilitar que las minorías tengan representación. Estima que quienes son minoría no tienen derecho a nominar a los integrantes del Gobierno. En Uruguay, la representación proporcional ha sido un elemento fundamental y, de manera especial para el Partido Nacional, ya que siempre lo inscribió como un principio esencial.

En los Gobiernos parlamentarios el sistema que se utiliza es el mayoritario. Así sucede en Inglaterra, en Francia —con algunas modificaciones— en Italia —con ciertos cambios muy recientes— y en Alemania. Sin embargo, ninguno de estos sistemas parlamentarios tienen una representación proporcional en la misma forma en que existe en nuestro país. Esto significa que si ingresáramos en un sistema parlamentario, sería necesario modificar también el sistema electoral.

Todos sabemos la vigencia que tiene en nuestro país ese sistema electoral, así como la credibilidad que ha generado. Posee, además, la particularidad de haber surgido de la modificación del sistema originario propuesto por el matemático belga al que hacía referencia. Precisamente, fue un del Partido Colorado quien propuso primero dentro del Batllismo y luego a nivel de la Cámara, el establecimiento de una forma más acabada de permitir que no se pierda ningún voto para ningún Partido. Esto significa que todos los votos van a tener representación y los escanios van a estar relacionados a la cantidad de sufragios emitidos.

En definitiva, este es un sistema típico del Uruguay y, naturalmente, se debe considerar como un valor muy importante de nuestra estructura política.

Debe señalarse que en todos estos gobiernos

parlamentarios hay grandes posibilidades en lo que hace a estructura de su conformación constitucional y además tienen particularidades que caracterizan a la figura del Presidente de la República o, en el caso de Inglaterra o España, al Rey. Por ejemplo, el Presidente de Francia, a partir de las modificaciones introducidas por De Gaulle, es una especie de rey; por lo tanto, el sostén del Estado es un rey que reina, aunque sin corona.

Por otra parte, al Primer Ministro se le mantiene el ejercicio de funciones típicamente administrativas. En Francia, la tarea de dictar decretos se considera muy importante, pues quien gobierna dicta decretos, mientras que el Presidente de la República actúa en materia de defensa nacional y en el relacionamiento con el resto de los países.

Es importante destacar que en todos esos gobiernos parlamentarios se manejan --además de tener en cuenta ese aspecto en lo que hace a la Presidencia de la República-- con las circunscripciones electorales y esa estructura electoral es sometida a los intereses políticos del momento. Así lo hizo Francia, España y también Italia. Cabría preguntarse en nuestro caso cuáles son las circunscripciones electorales: tenemos una única circunscripción para todo el país, para elegir al Presidente de la República y al Senado. Luego, existen las circunscripciones electorales departamentales, en donde se eligen a los s, Intendentes y Edileses. En el caso de nuestras circunscripciones electorales cabe destacar que son fijas, por lo que ingresaríamos en el tema de si es conveniente mantener esta situación por la cual Montevideo y Canelones, debido al proceso demográfico y de traslado de su población, siguen aumentando el número de sus bancas en tanto aumenta su poder electoral o si, por el contrario, habría que modificar y crear en Montevideo otras circunscripciones electorales a los efectos de que el Legislador no pierda contacto con sus electores. En este sentido, cabe recordar alguna iniciativa planteada por el doctor Sturla en un libro en cuanto a modificar las circunscripciones de Montevideo.

Si observamos las legislaciones de esos países que lideran en materia de gobiernos parlamentarios, veremos que manejan las circunscripciones. En todos ellos ha ocurrido que en determinado momento se ha reducido o aumentado el número de integrantes. Por ejemplo, en Francia el Partido Comunista en determinado momento tenía un formidable número de adherentes y luego lo fue perdiendo debido a que cambiaron las circunscripciones, trasladándolas de las zonas urbanas y modificando así la distribución. De esta manera creció el número de votos de socialistas en desmedro del sector comunista.

Realmente pensamos que en este momento no podemos hacer ese cambio con respecto al Uruguay en lo que tiene que ver con una redistribución de circunscripciones electorales para habilitar a través de ellas la posibilidad de estructurar un gobierno parlamentario con una conformación adecuada. Decimos esto porque estimamos que es fundamental para comprender las dificultades que tiene nuestro país, ya que tendría que proceder a dejar de lado todo su proceso histórico, cambiar su sistema electoral, la representación proporcional y el sistema de circunscripciones. Ya hemos expresado --lo volvemos a reiterar-- que en todos esos países el sistema que se aplica es el de mayorías. Pero además, nosotros tenemos otra particularidad relacionada con la cantidad de votos que tenemos los uruguayos cuando sufragamos. En ese sentido, se vigila enormemente que no haya un doble voto y que no suceda lo mismo que en la época de la balota, lo que ha podido controlarse. Sin embargo, el uruguayo cuando vota ejerce un número importante de votos, pues elige al Presidente de la República, a los Senadores, Diputados, Intendentes, Ediles y Juntas Electorales. Obviamente esto tenemos que tenerlo en cuenta, porque lo tendríamos que desgajar a los efectos de que no se diera esa posibilidad. Digo esto porque en esos gobiernos parlamentarios no se practica este tipo de sistema, ya que primero se elige al Parlamento y luego a los demás integrantes de los gobiernos comunales o provinciales. Esto implica, entonces, que también tendríamos que modificar este sistema, lo cual es una dificultad imposible de superar, para alcanzar un gobierno parlamentario.

En definitiva, creemos que todos estos elementos son suficientes para habilitar el mantenimiento del proyecto de ley de reforma que estamos considerando. No obstante, se ha planteado una observación que puede ser de recibo. Se dice, por ejemplo, que se estableció el voto de confianza sin ninguna consecuencia. Pensamos que esto es consecuencia de remarcar lo que ya está establecido en la Constitución de la República en cuanto a que los Ministros deben tener respaldo parlamentario para asegurar su permanencia en el cargo. El voto de confianza, entonces, es un paso más adelante y se ha pensado con la finalidad de darle una mayor solvencia y gravitación al Consejo de Ministros. Asimismo, se habilitaría la posibilidad de realizar gobiernos de coalición.

Debe tenerse en cuenta que este voto de confianza también debe vincularse con el hecho de que en el proyecto mantenemos la censura parlamentaria. Esto significa que, por el contrario, además de mantenerla, se rebajan los quórum necesarios, con lo que el Parlamento va a tener la misma incidencia en todo lo relacionado con el contralor sobre el Consejo de Ministros.

Además, debe recordarse que en este proyecto de ley de reforma, en su artículo 175, se establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, cuando carezca de respaldo para el Consejo de Ministros o para alguno de ellos en particular, pueda proceder a alejarlo del cargo y, asimismo, obtener la venia del Senado para cesar a los integrantes de los Entes Autónomos. De esta manera, si bien no se lo dice expresamente, se introduce un instituto que está establecido en el Derecho alemán y que también se manejó en nuestro país en ocasión de considerarse la maxi reforma. Me refiero a lo que se denomina el voto o la censura constructiva. De alguna manera, en esta disposición se plantea una especie de voto constructivo. En Alemania se aplica esta disposición para que pueda practicarse el cese del Primer Ministro y quienes lo quieren hacer cesar deben proponer al sustituto porque, de lo contrario, no hay cesantía para el anterior.

En definitiva, entonces, acá se establece un sistema que

tiene vinculación con respecto a esa práctica sobre el Primer Ministro en Alemania y, evidentemente, se ha recogido esa idea en lo que tiene que ver con la posibilidad del Poder Ejecutivo pueda hacer cesar a los Ministros y a los Directores de Entes Autónomos, contando para ello con la venia del Senado para designar a los sustitutos.

Por todas estas razones, estimamos que el sistema que contiene este proyecto de ley de reforma en lo que tiene que ver con la elección del Presidente de la República y la constitución del Consejo de Ministros, cesantía de Ministros y de miembros de Entes autónomos, así como con el mantenimiento de la censura parlamentaria, rebajando el quórum existente en la actualidad, está acorde con la realidad y la cultura política del Uruguay. Además, estos sistemas implican cambios que son beneficiosos para la ciudadanía, porque hay que tener en cuenta que, de acuerdo con este proyecto, habrá candidato único a la Presidencia de la República para lo cual, la intervención directa del ciudadano tendrá una inmediatez mayor con el propio candidato, ya que es uno por Partido. Por lo tanto, esto lo habilitará a no caer en el sistema actual que hay en el país de la acumulación de votos.

SEÑOR ASTORI.- Creo que las exposiciones de los señores Senadores Pereyra y Santoro han sido muy interesantes y, en particular, permiten vincular este proceso de análisis del proyecto de reforma constitucional con el que ya hicimos en 1993 y comienzos de 1994, en oportunidad de discutir la llamada maxi reforma.

Personalmente, comparto las ideas que desde este punto de vista defiende la fuerza política a la que pertenezco --es decir, el Frente Amplio-- puesto que, tal como señalaba el señor Senador Korzeniak, apuntan hacia un régimen con mayor énfasis parlamentario que el que tiene el país en este momento. Sin embargo, tal como sostuvimos en 1993 en el seno de la Comisión Especial del Senado --que también tuvimos la suerte de integrar-- para nosotros es muy importante lo que recién señaló el señor Senador Santoro, en el sentido de que

la preparación que un país tiene por historia y pautas culturales en el terreno del sistema político para un régimen de funcionamiento de tipo presidencial o parlamentarista es de fundamental importancia. O sea, no creo que un país como el Uruguay pueda pasar a un régimen con fuerte énfasis parlamentario en un corto lapso. Es más; sobre todo en circunstancias como las que vive desde hace tiempo, con un sistema político con una fuerte tendencia a la atomización y a la sectorización extralimitada, nuestro país tendría enormes dificultades para comenzar a practicar una cultura parlamentaria a corto plazo.

En la exposición de motivos del proyecto de ley que consideró la Comisión Especial en 1993, y en particular en alguna reflexión que tuvimos oportunidad de hacer al respecto, decía que una cosa inteligente que podría hacer el Uruguay, en un camino que puede tener estaciones finales diferentes para las fuerzas políticas aquí representadas, era articular los mejores aspectos del presidencialismo y del parlamentarismo, a la luz de las peculiaridades nacionales. Es por eso que aquel proyecto tenía, por ejemplo, las características que destacaba hace unos momentos el señor Senador Ricaldoni, con una presentación de gabinete que no era facultativa tal como es ahora, sino que era obligatoria y con avances un poco más notorios en el camino hacia el mayor énfasis parlamentario. Pero la vida nos demostró que el país no estaba preparado ni siquiera para dar aquel paso, porque la maxi reforma se frustró. Y me parece que el capítulo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento fue una de las causas de esa frustración; no la única, pero sí una de ellas.

Pienso que ahora se está dando un paso más moderado, más tímido, en ese camino, y considero que no hay que despreciarlo. En primer lugar, porque --reitero-- nuestra experiencia más reciente demostró que el Uruguay --no importa qué papel jugaron las fuerzas políticas-- no estaba preparado para dar aquel paso. Este es más tímido y, como dije, no lo despreciaría, porque es una manera de ir señalando un camino. Por supuesto que puede tener estaciones diferentes para cada

fuerza política; el Frente Amplio desearía que el final de este camino fuera un régimen parlamentario dentro de un lapso no muy prolongado. Quizás para otras fuerzas políticas no sea así. Concretamente, lo que me interesa destacar es que no hay que menospreciar ese paso que se está dando; me parece que aun la presentación facultativa del Gabinete puede tener efectos políticos nada despreciables. Por otra parte, no tendría consecuencias institucionales vinculantes o de necesaria operación y podría ir generando una cultura política distinta.

En segundo término, considero que no hay que despreciar este paso, porque de hacerse la presentación, en cualquiera de los dos casos, rechazo o aprobación, se generan consecuencias políticas que quizás no tengan repercusiones institucionales. Creo que un Presidente de la República...

SEÑOR PEREYRA.- No con efectos políticos, sino meramente morales.

SEÑOR ASTORI.- Pero existen consecuencias políticas, señor Senador. Modestamente, me parece que no es lo mismo que un Presidente de la República presente un Gabinete respaldado por una amplia mayoría parlamentaria a que no lo haga, por más moral que sea y por menos consecuencias institucionales que tenga. Considero que se generan situaciones políticas diferentes, porque a partir de ese momento se empieza a gestar un proceso en el que la aprobación o rechazo eventual que el Parlamento pueda haber dado a ese Gabinete va a ser utilizado políticamente --entiéndase en el buen sentido de la expresión-- a favor o en contra.

Entonces, no me parece que sea una situación a ignorar, puesto que el país está dando un paso importante.

Simplemente quería dejar sentadas estas reflexiones, porque a mi entender la discusión de este proyecto de ley de reforma constitucional tiene peso político.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera reafirmar una idea que recién

manejó el señor Senador Astori y que fue expuesta con total pulcritud y detalle histórico por el señor Senador Santoro.

Las normas constitucionales, y en general todas las normas jurídicas, deben guardar una relación lo más estrecha posible con la realidad del país.

Durante muchos años, como es sabido, desde el campo de la izquierda ortodoxa --de donde provengo-- se sostuvo que el Derecho era meramente un producto social; así se consideraba aun en los programas curriculares y fue reafirmado por todos los autores sociologistas. Esta definición provenía del campo del socialismo general. Pero desde el punto de vista del campo del liberalismo de la Revolución Francesa, el Derecho era un ordenador social; o sea que se sostenía lo contrario. Esa discusión duró un siglo y medio y finalmente todos nos pusimos de acuerdo en que a veces las normas recogen fuerzas sociales e impulsos o, como dice un politólogo moderno --que no inventó nada más que las palabras-- recogen el insumo y después la norma influye también sobre la realidad. Quiere decir que hay una interacción entre las normas y la realidad. Está claro que si las Constituciones no interaccionan con la realidad se convierten, tal como decía el gran socialista Lasalle, en una mera hoja de papel. Entonces, en eso estamos totalmente de acuerdo. Ahora bien, históricamente también es cierto que, sin que podamos hablar de un sistema parlamentario en el Uruguay, si hay algún país en América Latina que tuvo esbozos de parlamentarismo y los practicó, fue el nuestro. Inclusive, Perú, que hoy tiene una Constitución típicamente parlamentaria, no lo ejerce. Esto viene desde 1918, cuando los llamados a Sala y las Comisiones investigadoras se fueron vinculando al sistema parlamentario. Repito, entonces, que históricamente el Uruguay no tiene una cultura de sistema parlamentario. Si un alumno de Derecho que lea el artículo 48 dice en un examen de Constitucional que el nuestro es un sistema presidencial, seguro que lo pierde. En realidad, debe decir que es parlamentario aunque en la práctica funciona con fuertísimos rasgos de presidencialismo. Es por esta razón que los politólogos y los abogados nunca se han puesto de acuerdo

en esa caracterización.

De todos modos, lo que sí es importante señalar --al menos es un aporte que me gustaría quedara registrado en la versión taquigráfica-- es que la adopción de un sistema parlamentario o de la parlamentarización de un sistema no supone, en absoluto, copiar el parlamentarismo de otros países. Tanto es así que a partir de un capítulo llamado "El parlamentarismo racionalizado" de una obra estupenda de Mirkine Guetzevitch, se demostró que el parlamentarismo en Inglaterra --ese sí, el clásico-- surgió en la realidad histórica, tal como lo explicaba el señor Senador Pereyra; pero que hubo un momento en que cada país, por una decisión de voluntades y no por experiencia histórica, se propuso hacer un parlamentarismo corrigiendo determinados defectos y con ciertas características del parlamentarismo original. La diferencia esencial que se planteaba es que ante un bloqueo que no se podía resolver negociando, la solución correspondía al cuerpo electoral. Eso es el parlamentarismo. De ahí en adelante se pueden poner todas las atenuaciones que se quiera --por ejemplo, las mayorías especiales-- para llegar al llamado parlamentarismo racionalizado.

En fin, quería dejar este aporte porque es cierto que la mayoría de los países que tienen sistema parlamentario, simultáneamente arreglan su sistema electoral, las circunscripciones, etcétera. Inclusive, hoy día, muchos de ellos no tienen un padrón estable como nosotros; lo hacen exclusivamente para cada elección, lo cual en el Uruguay sería algo muy complejo de instrumentar. Si bien esto es cierto, entiendo que se puede hacer un parlamentarismo con elección directa de un primer ministro, con sistema proporcional, etcétera. Naturalmente, no estoy diciendo que de eso vaya a depender en absoluto la marcha de esta conversación en la Comisión, sino simplemente haciendo alguna precisión que creo que puede ser útil hasta para la vida futura.

SEÑOR PEREYRA.- Frente a la repercusión que ha tenido mi modesta exposición, no de un jurista, ni de un abogado, sino

de un maestro, me veo en la obligación de hacer algunas puntualizaciones. El señor Senador Santoro se preguntaba qué hacía determinado ciudadano carente de vocación constitucionalista en el grupo de los ocho y, de pronto, mañana alguien podría preguntarse qué hacía un maestro en una comisión a la que se le asignó el estudio de la reforma constitucional. Ocurre que hemos andado mucho por la vida política y, a fuerza de golpes, hemos ido recogiendo algunas experiencias, que es lo que tratamos de volcar en este ámbito.

Voy a contestar algunas expresiones que se han vertido aquí, por supuesto, no con el ánimo de generar debate, puesto que sé que todos estamos preocupados porque este trabajo parlamentario se resuelva con la mayor rapidez.

Comprendo las objeciones del señor Senador Ricaldoni, en primer lugar, porque el tema es tremendamente polémico y, en segundo término, porque es la misma posición que sostuvo --naturalmente, con algunos matices-- durante el transcurso de la discusión de la maxi reforma. Recuerdo que fue uno de los Senadores a quien más le preocupaban disposiciones que tenían que ver, precisamente, con el capítulo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. No obstante, lo que no puedo compartir, tanto de la exposición del señor Senador Ricaldoni como de lo dicho por el señor Senador Santoro, es que el régimen de representación proporcional haga imposible la parlamentarización de nuestro sistema político. Se dice que la base está en la disposición constitucional que establece que la soberanía radica en la nación. Todos sabemos que nación no es lo mismo que Estado y cuando se utilizaba el primero de estos términos, en la práctica a lo que se quiere hacer referencia es a pronunciamientos del Cuerpo Electoral, que creo es lo que con otras palabras explicó el constitucionalista, señor Senador Korzeniak. Entonces, me pregunto si el Parlamento no es el fruto de, precisamente, la voz o la conciencia de la soberanía popular volcada a través del Cuerpo Electoral. Cuando éste elige un Parlamento por representación proporcional está reflejando en la constitución del Poder

Legislativo todos los matices de opinión. La democracia directa es sólo una abstracción; nunca ha existido, ni siquiera en Atenas, en donde los ciudadanos eran 5.000 o 6.000 y los esclavos muchísimos más.

Pienso, entonces, que al no existir la democracia directa, la única forma en que en la democracia indirecta se puede volcar el peso de las distintas opiniones en que está dividido el Cuerpo Electoral, es a través de la representación proporcional. Allí sí, mediante la representación proporcional, aparece reflejado el hecho de que la soberanía radica en la nación y que ésta se expresa a través del Cuerpo Electoral.

Se dice que no hay ningún país en el mundo que haya practicado el régimen parlamentario de representación proporcional. No puedo afirmar que así sea, porque no soy un erudito en la materia; pero sí digo que si apuntamos a realidades particularísimas, este texto tiene una muy especial y es que existiendo un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo resolvemos a través de la caída de los administradores. No he estudiado el tema, pero creo que no existe en ninguna Constitución del mundo.

Por lo tanto, como aquí se ha dicho, no podemos pretender copiar ningún sistema del mundo, sino que se trata de hacer una adaptación a nuestra realidad. Y en esa adaptación, yo no estoy aferrado a un sistema de parlamentarismo puro sino que soy partidario, como dije al principio, de introducir algunos elementos para que los conflictos entre ambos Poderes se solucionen de la manera que a nosotros nos parece más correcta. Asimismo,nos parece que lo que hoy es una necesidad que nadie puede negar, como es la vigencia en el país de gobiernos de coaliciones eficaces y que prestigien a la democracia, se enmarca mejor si modificamos el capítulo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, haciéndolo más flexible y que las diferencias se resuelvan sin los bloqueos tan frecuentes, a través de mecanismos que existen en los regímenes parlamentarios más generalizados en el mundo.

Se dice que para que pueda existir un régimen parlamentario, el país debería tener partidos políticos más unidos. En realidad, lo de la unidad o no fragmentación de estos no puede establecerse por decreto o por mandato constitucional. Entiendo que las costumbres políticas y las tradiciones nacionales pesan mucho en este tema. Aquí se habla de una cultura afirmada en tradiciones políticas. Al respecto, quiero decir que esta solución de la caída de los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados como fusible para el conflicto de poderes, a mi juicio es contraria a la tradición nacional. Digo esto, porque los Entes Autónomos se crean, precisamente, como una manera de quitar poder al Poder Ejecutivo, centralizando el poder que tenía éste. Entonces, se llega a la autonomía para que no dependan de la voluntad del Poder Ejecutivo. Esa es la tradición nacional y el cambio que produciremos, reitero, será contrario a ella. De manera que si nos aferramos a la cultura política nacional, deberíamos defender la autonomía de los Directorios de los Entes Autónomos, no dejándolos sujetos a los vaivenes de conflictos políticos de quienes no han participado, pero son los que van a pagar las consecuencias.

No quiero extender este debate, pero debo señalar que aquí se ha mencionado algo que manejábamos con el señor Presidente y otros Legisladores, cuando nos reuníamos en la Presidencia del Senado en el período pasado. Se trataba de un régimen parlamentario a la uruguaya, sacando algunos puntos de distintos ejemplos en el mundo en el que establecíamos la censura constructiva que hoy se ha mencionado aquí como característica del sistema alemán. En cuanto a la posibilidad de establecer esta censura constructiva, quiero decir que a mi juicio contempla mucha de las críticas que aquí se han establecido.

Nos reiteramos en la posición que tenemos, admitiendo que es un tema muy polémico, pero sin dejar de referirnos a dos aspectos muy importantes. El señor Senador Astori dijo que la sola opción de la presentación del Gabinete tiene consecuencias políticas y, efectivamente, así es, porque todo

lo que repercute hacia la opinión pública las tiene. Sin embargo, ello no cambia la situación. La simple opción que se le da al Presidente de la República, que si quiere la emplea y si no quiere no, no tiene sentido en el caso de que no la utilice, pero tampoco tiene sentido práctico, efectivo y con consecuencias políticas, en el caso de que opte por presentar el Gabinete, ya que no están previstas las instancias posteriores que habría si se negara el apoyo parlamentario a ese Gabinete.

El último punto al que deseo referirme es el del acuerdo político. Naturalmente sé que existe uno y pertenezco a uno de los partidos que lo ha sellado. Pero creo que los Legisladores, más allá de las obligaciones con nuestros partidos políticos, las tenemos con la Nación. Entiendo que no podemos renunciar jamás a esta posibilidad --según nuestro leal saber y entender-- aunque estemos en el error, porque nadie es dueño de la verdad, y mucho menos el que habla. Pienso que, hasta como un mandato ético, tenemos la obligación de procurar la mejora de aquellos proyectos de ley que llegan a nuestra consideración, en la verdad o en el error. Creo que esto forma parte de un mandato que nos ha dado la ciudadanía, porque los partidos no son un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del país. Por lo tanto, los partidos determinan ciertos aspectos, pero los Legisladores, respetando en lo posible la voz de las colectividades políticas y su mandato, tenemos obligaciones con el país. En tal sentido, la obligación de un Legislador --reitero, entra en el campo de la ética y, por ende, es irrenunciable-- es el de mejorar o procurar hacerlo hasta donde le den sus posibilidades y sus razones, todo proyecto de ley que se someta a su consideración.

En definitiva, reivindico ese derecho para los Legisladores, porque me parece que es un derecho y un deber y, en ambos casos, es ineludible frente al país.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere señalar, simplemente, que en el artículo 175, al igual que en otros, figura una práctica que no ha sido recibida para nada por los textos

constitucionales de este país. Además de la referencia a artículos que sí son integrantes de los textos, existe una entre paréntesis que se reitera permanentemente, lo cual habría que eliminar.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Si no me equivoco, estamos considerando el artículo 174.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia aclara que dicho artículo ya fue considerado en su momento, y ahora estábamos analizando el artículo 175, el cual se refirió el señor Senador Pereyra.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Es verdad; estábamos en el 174 y esto dio lugar a toda la discusión sobre parlamentarismo. Recién ahora el señor Senador Pereyra mencionó el artículo 175.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Pereyra se refirió al inciso segundo de dicha disposición y el señor Senador Posadas Montero debe tener en cuenta que el artículo 175 es aquel que hace referencia a que el Presidente de la República podrá declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario; por lo que es como si fuera una integración.

SEÑOR PEREYRA.- El artículo 174 hace referencia a que el Presidente de la República elegirá los Ministros entre aquellas personas que puedan contar con su confianza.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 174 inició una conversación sobre el tema, en el cual intervinieron los señores Senadores Posadas Montero y Korzeniak y luego el señor Senador Pereyra solicitó que se dejara el tema para esta oportunidad.

La Mesa no tiene ningún inconveniente en considerar el artículo 175 si la Comisión lo entiende adecuado.

SEÑOR PEREYRA.- Quisiera señalar algo antes de que entremos a la discusión de otro artículo.

En el día de hoy, los llamados coordinadores de bancada han sido citados para dos reuniones y debo señalar que muchos de ellos estamos aquí. Por tal motivo, solicitaría que a través de la Secretaría se realicen las gestiones correspondientes, a los efectos de que no se cite a los coordinadores en el momento en que sesiona esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se le comunicará a la Secretaría de la Presidencia del Senado que estamos aquí reunidos quienes también formamos parte de esa Comisión.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Quiero referirme muy brevemente en lo que hace a esa innovación que mencionaba el señor Senador Pereyra, relativa a la posibilidad de remover Directores de Entes Autónomos.

Debo señalar que me consta cual es la preocupación por ese tema, que a mi juicio es genuina, aunque la solución no me resulta feliz. Pienso que ello se va a prestar a críticas en la opinión pública, ya que aparecerá como una marcha atrás dirigida hacia la politización en la integración de esos organismos. Esto iría en sentido contrario de lo que, a mi juicio, constituye la mentalidad general en el país; independientemente de las ideologías, quisiera ver cada vez más a esas entidades como empresas y cada vez menos como Entes Autónomos.

Además —y lo que voy a decir lo señaló en su momento el señor Senador Pereyra— creo que se está buscando la solución para algo que no plantea problemas. A lo sumo, se tratará de un mecanismo de cierta amenaza, irritante, no apto para el fin que se persigue. De alguna manera, se estaría dando marcha atrás en la solución institucional que la Constitución establece; en lo personal, me parece una posición totalmente pasada de moda. Si estamos mirando la Constitución para modificarla, considero que allí existe materia de cambio abundante. A mi juicio, la solución heredada del Derecho francés en relación con los Entes Autónomos, no se ajusta a la realidad moderna para estas actividades, independientemente de la ideología.

Si uno simplemente imagina dos casos, como por ejemplo, los de los Directorios de los Bancos Central y de Previsión Social, sometidos o sujetos a este tipo de solución política, podrá ver con mayor claridad que no se trata de algo conveniente. El hecho de que, por ejemplo, la política monetaria del país pueda, de alguna manera, estar sujeta a soluciones de corte político, no es una buena señal.

SEÑOR MICHELINI.- Compartimos la inquietud del señor Senador Posadas Montero con respecto a que las empresas del Estado no deberían estar politizadas y que los cargos en ellas tendrían que estar asignados según criterios de idoneidad y de capacidad técnica. Incluso, pensamos que tal vez se podrían implementar otros mecanismos de dirección, de tipo gerencial, más profesionales. De la mención que el señor Senador hizo de los organismos vinculados a la política monetaria, surge claramente que ese tipo de asuntos no debería estar sujeto a los avatares políticos.

Sin embargo, la realidad del país indica otra cosa. Cuando se arma el Gobierno —ahora que no hay mayorías parlamentarias, se trata de una coalición de entendimiento, o coalición al fin— se realiza una distribución de cargos con carácter político. Dado que las mayorías parlamentarias a veces son de muy difícil conjunción —y esta es la realidad del país, por lo que no estoy diciendo nada nuevo— no hay ninguna capacidad de veto de unas fuerzas a otras en lo que hace a la designación de las personas. Esto implica, además, que las mayorías que comienzan un Gobierno no son las que terminan, como ha sucedido en las últimas Administraciones. Por consiguiente, no estamos diciendo que cuando comienza un Gobierno, todas las fuerzas políticas están en los Entes Autónomos. Concretamente, estamos hablando de las mayorías que conforman el primer Gobierno y la oposición; es decir, comienzan su gestión quienes conforman el primer Gobierno y, luego, se rearman las mayorías, por lo que muchas veces, no un integrante, sino los Directores en pleno de los Entes Autónomos no tienen ninguna vinculación con la política que lleva adelante el Gobierno.

Por nuestra parte, estamos dispuestos a escuchar otras posibles soluciones; incluso, en lo que respecta al tema monetario, estaríamos dispuestos a hacer alguna excepción. Lo que no nos parece bien es el hecho de que se arme el Gobierno con un criterio determinado y que, luego, aquél se desarme, empleándose criterios diferentes. Dicho de otro modo —porque me gusta hablar claro— cuando se constituyó un Gobierno de coalición, se convocó a personas pertenecientes a los Partidos que formaron ese Gobierno para constituir la Dirección de los Entes Autónomos. Quien no participaba en esa coalición estaba exento de hacerlo en los controles de dichos Entes. Esto podrá ser bueno o malo; por mi parte, no tengo intención de juzgarlo.

Supongamos que en el día de mañana se reestructura la coalición o aparece otra; en ese caso, debemos preguntarnos si el Estado no tiene ningún mecanismo aplicable a quienes, habiendo conformado Gobierno en primera instancia e inhibido a la oposición de participar en los supuestos controles, ahora manifiestan que como no cometieron ningún error que esté establecido en la Constitución, pueden continuar ejerciendo los cargos oponiéndose sistemáticamente a la política del Gobierno. Creo que el señor Senador Posadas Montero vivió este tipo de situación en carne propia.

Por mi parte, declaro que estoy abierto a otro tipo de solución. Es decir, un posible criterio es que en la Dirección de los Entes Autónomos participe todo el país y, otro, es que sólo participen los coaligados, hoy pertenecientes a determinados Partidos y mañana a otros. Por supuesto, el futuro del país no se queda sólo en este Gobierno. Si los que conforman determinada coalición son quienes participan en la Dirección de los Entes Autónomos —ejerciendo una potestad legítima— deben ajustarse a normas específicas para que si eventualmente la integración de la coalición gubernamental cambia, pueda seguirse el criterio adoptado. Esto impediría que se participara en la coalición al comienzo, un par de años y luego se deje de hacerlo, obstruyéndose la tarea del Gobierno. En este caso, quien plantea esto pertenece a la oposición y difícilmente pueda

estar en el Gobierno en los próximos años. A mi juicio, si obstruimos la labor del Gobierno estaremos obstruyendo la prosperidad del país.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera aportar un pequeño elemento de juicio reciente, bastante fresco en la memoria de todos, en el sentido de que no hay que descartar "a priori" soluciones que tengan en cuenta materias especializadas como la que señalaba el señor Senador Posadas Montero. A título personal —ya que mi fuerza política planteó otro criterio— quiero decir que cuando se discutió la Carta Orgánica del Banco Central, hoy vigente, lamentablemente no tuvo andamiento una propuesta de designación especial de los Directores del Banco Central basada en un criterio de permanencia y de rotación, totalmente diferente a los de otras empresas públicas. No me provoca ningún tipo de resistencia el que se desee instrumentar mecanismos de control que no derivan, por esencia, de los cuerpos directrices. Así, puede haber cuerpos de tipo fiscal, síndicos, etcétera. Repito que no me opongo a ello.

Pienso que el tema hace al gobierno o manejo de determinadas actividades. Con relación a esto, pienso que tampoco se puede sostener que lo vigente es bueno y que se tornará en malo por este mecanismo de remoción. Creo que el problema no radica en la remoción en sí, sino en la integración actual. Por lo expuesto, considero que esta innovación que se propone no va a dar frutos. Puede tener dos utilidades, a los efectos políticos que se persiguen, como es el poder manejar el gobierno cuando no hay mayorías suficientes. Una de estas posibilidades es la de utilizar esto a manera de amenaza. O sea, "si no tirás del carro, te saco". Sin embargo, como todo va a desembocar en el mismo lugar en que arrancó, es decir, en el Senado, con los votos necesarios para proceder a los nombramientos, estaremos en la misma situación. Esto no quiere decir que, personalmente, sostenga que hoy tenemos un sistema que es bueno para el manejo de las actividades comerciales e industriales del Estado, que se va a tornar malo por esta propuesta de modificación. Pienso que se trata de toda un área que hay que

sacar de estos juegos —no en el mal sentido— de corte político. Opino que hay que sacar todo, no sólo la remoción, sino también las designaciones. En todos los países que tienen este tipo de problema de empantanamiento institucional entre los parlamentos y el ejecutivo, las soluciones van por otro lado; básicamente, se dan a nivel del gabinete.

SEÑOR PEREYRA.- El señor Senador Michelini destacaba que faltan los mecanismos para solucionar la situación de la Administración cuando hay cambios en la coalición de gobierno y que, por eso, se recurrió a este sistema. En definitiva, es dejar que la situación, tan criticada de la politización de las designaciones de los Directores de los Entes Autónomos se agudice ya que "si no se portan bien, los destituimos".

Entonces, pienso que es la negación de la autonomía, origen de la creación de los Entes Autónomos en el país.

Se puede decir que, en la realidad, se admite la politización y si hay cambios políticos, se procede a la destitución, dado que hubo cambios en la integración de la coalición. Es un sistema al estilo de los antiguos pactos, cuando en el país no había el grado de cultura política de hoy. Pienso que este sería un argumento más para introducir elementos de parlamentarización en este proyecto. En la medida en que cambien las coaliciones por el juego de las relaciones entre ambos poderes se daría, no ya la renovación de los Directores por la voluntad de uno de los poderes, sino por todo un cambio en la integración del Gobierno.

SEÑOR MICHELINI.- Termino diciendo que estamos abiertos a cualquier propuesta que, de alguna manera, profesionalice el tema y lo saque de la órbita política. Así me van a encontrar los señores Senadores De Posadas, Astori y Pereyra, porque se trata de algo que es un bien para el país.

Sin embargo, el tema es que partimos de realidades, que no se modifican por nuestra voluntad; nos guste o no, este es un instrumento de Gobierno. Al principio, en la época anterior a la dictadura esto se manejaba más como control.

Reitero que ahora es un instrumento de Gobierno. Los señores Senadores preopinantes lo veían como una amenaza.
Personalmente, lo veo de otra forma, ya que me parece bochornoso el papel de un Poder Ejecutivo que no logra o no cuenta con los mecanismos suficientes para encauzar, por ejemplo, la política energética o de telecomunicaciones. Repito que no veo esto como una amenaza, si bien no ignoro que puede usarse de esta forma. Considero que el hecho de que el gobierno no pueda encauzar determinadas políticas hace que se dé la peor de las imágenes, la que se transfiere a toda la sociedad, con enormes consecuencias.

SEÑOR DE POSADAS.- Pienso que lo que decía el señor Senador Michelini debe apuntar a otra cosa. Si es cierto —parcialmente todavía lo es en el Uruguay— que ciertos temas de política —por ejemplo, la energética— están en manos de Entes Autónomos, estamos frente a un problema adicional al problema de la gestión de determinadas actividades industriales y comerciales, como es el de haber permitido la conmixtión, que aún perdura, de dos cosas de naturaleza diferente y que no deben estar juntas: el desarrollo de la actividad y su regulación. Reitero que esto debe estar en la órbita del Poder Ejecutivo. Personalmente, pienso que el problema de los Entes Autónomos se da, básicamente, respecto de las tarifas. Es aquí donde está el meollo del tema. Esto es así por dos motivos. Primero, porque las empresas industriales y comerciales, en su enorme mayoría, son monopólicas u oligopólicas, de derecho o de hecho y, segundo, porque en el mecanismo de recursos y gastos que posee Uruguay desde hace mucho tiempo, varios Entes Autónomos son fuentes de recursos fiscales. Esto, otra vez, es un problema distinto al de la integración de los Entes Autónomos.

SEÑOR MICHELINI.- Estábamos tratando de explicar el espíritu de una norma que compartimos, porque es mejor que la actual. Sin embargo, pensamos que puede haber otras mejores. Reiteramos que no deseamos que la situación se politice. La realidad es que se conforma la coalición, se implementan los instrumentos de gobierno, entre ellos el de los Directorios

de los Entes Autónomos y se dice que ese es el Gobierno. Dos años después —la realidad política de los últimos años así lo ha demostrado— no todos los que integraron en un primer momento la coalición, continúan integrándola. Sin embargo, esos cargos de gobierno que se asumieron en la responsabilidad inicial de gobernar, se mantienen y, además, se utilizan para obstruir. En consecuencia, utilizamos un mecanismo que establezca que los Directores de Entes Autónomos no se politizan más y se busca una norma diferente —personalmente, no la tengo pero escucho la que se proponga— nos remitimos a lo que fue una práctica anterior —varias décadas atrás— en el sentido de señalar que frente al gobierno y a la oposición, el primero será quien plantee las políticas que entiende mejores para los Entes Autónomos, o seguimos procediendo como hasta ahora, con un instrumento que conforma al gobierno y con mecanismos para la eventualidad de que éste cambie de integración. Lo que no puede suceder, señor Presidente —creo que ese es el fundamento de este artículo— es que haya Directorios de Entes Autónomos que se oponen tenazmente a lo que son las políticas de gobierno, ya sea porque han cambiado los criterios de acuerdo con los cuales se integraron, o porque las fuerzas políticas que integraban el gobierno ya no lo hacen. En consecuencia, todo lo que implique una solución y un mayor profesionalismo en este ámbito, va por el buen camino. Tal como está, creo que este artículo contribuye a fomentar la actual situación, que en mi opinión es crítica y, en cierta medida, bochornosa para la opinión pública.

SEÑOR PRESIDENTE.- Brevemente, la Mesa desea dejar constancia de que sobre este tema ha opinado largamente en favor de una solución de esta naturaleza.

Desde el punto de vista real y concreto, quienes nos encontramos aquí no estamos en condiciones políticas de modificar todo el capítulo que hace referencia a la forma de integración, designación y funcionamiento de los Entes Autónomos en esta oportunidad de la reforma de la Constitución. Todos tenemos nuestras ideas y deseos de cambio pero, evidentemente, no tenemos mayorías políticas

suficientes para llegar a esa solución.

En la medida en que los Entes Autónomos se designan por el voto de mayorías especiales que son consecuencia de acuerdos políticos para gobernar, y en virtud de que buena parte de la administración de la sociedad se da con una importancia tal que se refleja con la presencia de organizaciones comerciales, financieras e industriales en manos del Estado —por el camino que la Constitución señala— se hace evidente que para facilitar los desbloqueos políticos y habilitar nuevas mayorías para el caso de que las inicialmente constituidas no funcionen, uno de los resortes concretos, prácticos y específicos es el funcionamiento y la constitución de las minorías dentro de los Entes Autónomos, para poder buscar nuevos entendimientos políticos. Esto, habida cuenta de que todos los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos sean designados por poseer el título específico emitido por la Sorbona, o por el instituto que se quiera establecer, para determinar que tienen el conocimiento puntual y específico de las funciones que van a desempeñar. Naturalmente, en el caso de que se produzca la formación de una nueva coalición, quienes la integran tienen el mismo derecho que los que la integraron anteriormente, en el sentido de poder expresar su punto de vista técnico dentro de esos organismos.

Esto no es otra cosa que un mecanismo que abona en favor de gobiernos a la uruguaya, con el fin de ir desbloqueando situaciones que, de lo contrario, son utilizadas con un criterio muy negativo por parte de la población, y permiten un doble discurso, manifestando una posición en el gobierno y otra en la organización y funcionamiento de los Entes Autónomos.

Pienso que este es un mecanismo que conduce, en este caso político concreto, a un mejor ordenamiento del funcionamiento de la vida política nacional. Todo lo demás, es decir, cómo se manejan los Entes, cómo constituimos los Directorios y de qué forma legislamos en uno u otro caso, no está mal considerarlo, pero no creo que podamos modificarlo

en esta reforma de la Constitución. Por mi parte, en buena medida he de coincidir, en esto, con lo expresado por el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR SANTORO.- Somos firmantes del proyecto, por lo que ya resulta comprometida nuestra opinión. No obstante, estimamos que esta disposición, en un análisis un poco desprendido de costumbres y de experiencias políticas, implica una evolución que consideramos positiva.

Estamos muy lejos ya de aquel artículo 100 de la Constitución de 1917, que fue la primera aparición de la descentralización en materia de administración a nivel industrial y comercial del Estado. Lo fue en la misma medida en que lo había sido la primera manifestación de descentralización política, cuando el Gobierno del momento procedió a reconocer jefaturas políticas al partido de oposición, a efectos de que el poder político tuviera una distribución distinta. Todo esto tuvo su connotación en lo que tiene que ver con la legislación electoral, cuando las minorías tuvieron la posibilidad de tener representación. En ese caso, se produce una descentralización del poder político a todos los niveles, en la parte típicamente política y en lo que hace a la condición de administración y manejo comercial de organismos del Estado.

Cuando todo esto surgió, naturalmente aparece la presencia de contralor del otro Partido en la integración de estos organismos. Este proceso tuvo su momento culminante en 1931, cuando se procedió a lo que Herrera denominó "el pacto del chinchulín", estableciéndose por Ley que todos los cargos del país serían distribuidos políticamente, en acuerdo de determinados sectores partidarios. Reitero que ésta fue la culminación de lo que tiene que ver con la presencia de los partidos políticos en lo que hace a la distribución del poder.

Posteriormente, en la Constitución de 1952 —la del Colegiado— se procedió a establecer que la designación de los miembros de los Entes Autónomos se haría por mayoría y

por minoría; ya no por disposición de acuerdo total, sino a través del tres y dos. Esto último, se modificó en la elección de 1966 y el quórum de dos tercios pasó a ser de tres quintos, provocando ciertas situaciones difíciles en aquel proceso de reforma de la Constitución.

Todo esto, está indicando que se ha venido produciendo una evolución en lo que tiene que ver con la integración de los Entes Autónomos, que han pasado a ser integrantes del gobierno del país.

Si observamos nuestra realidad, vemos que en los Entes Autónomos todos los asuntos se resuelven por unanimidad —concretamente, recuerdo la gestión de UTE del año pasado, en la que todo se aprobó por unanimidad— lo que demuestra que ya existe un cambio muy importante en lo que hace a la forma de encarar este sistema de entidades industriales y comerciales del Estado.

Por supuesto, puede ocurrir que haya una modificación en el sentido de que estas actividades las practiquen particulares o se realicen de otra forma, y ello tal vez sea más conveniente que lo que se da actualmente; no obstante, dentro de lo que nosotros podemos hacer ahora, creemos que esta disposición habilita a trasmitir al texto constitucional una realidad política del país, teniendo en cuenta que, evidentemente, los Entes Autónomos tienen en materia de tarifas —aquí se acaba de decir en forma reiterada— una gravitación considerable en la conducción del gobierno del país. Por tal motivo, resulta obvio que quien tiene la responsabilidad de gobernar debe contar con los mecanismos adecuados a efectos de habilitar que el gobierno sea uno.

A partir de aquello que era una presencia testimonial de los sectores de oposición en la administración, hemos evolucionado hasta llegar a la condición actual, en que estos organismos forman parte del gobierno del país. Cuando se establece la posibilidad de realizar un cambio a nivel de los integrantes de los Entes Autónomos cuando exista una modificación del Gabinete, estamos ante la confirmación de

un tipo de realidad política que es el reflejo del mensaje que permanentemente estamos recibiendo.

Si bien puede decirse que se da cierto contenido político a los miembros de los Entes Autónomos, pienso que éstos han perdido esa condición de descentralización para pasar a ser integrantes del gobierno del país.

Por todo esto, es que considero que la situación es acorde con la realidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin duda, se está sujeto a las mayorías parlamentarias que puedan volver a constituirse.

SEÑOR SANTORO.- Efectivamente, se trata de una especie de gobierno parlamentario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Indudablemente, este país tiene una mezcla de todo esto.

SEÑOR RICALDONI.- Tal como lo señalaba el señor Senador Santoro, he sido firmante de este proyecto y, por lo tanto, comparto la fórmula que él contiene.

SEÑOR PEREYRA.- El señor Senador Ricaldoni dice que es firmante del proyecto de ley, al igual que el señor Senador Santoro; frente a esto, deseo señalar que aunque he efectuado objeciones al texto legal, e incluso he provocado discusiones en el seno de esta Comisión, solicité al señor Senador Santoro que, en representación de la bancada del Partido Nacional firmara el proyecto, puesto que en términos generales lo comparto. Pedí esto porque no deseaba enajenar con mi firma la posibilidad de intentar lo que en lo personal, en el error o en el acierto, consideré como una mejora en el proyecto.

SEÑOR RICALDONI.- Quiero señalar que comparto la solución que aquí se propone y deseo dejar en claro —además— que en mi opinión, en este artículo se plantea un fenómeno similar al que señaló el señor Senador Astori cuando hizo referencia a

la presentación del Gabinete. En este sentido, nos recordaba con mucha precisión las normas que contenía la llamada maxi reforma en materia de presentación de Gabinete y las consecuencias institucionales que podía tener el lograr o no determinado respaldo. Destacaba, también, que la fórmula recogida en materia de apoyo parlamentario es menos ambiciosa en este proyecto de ley; yo diría, incluso, mucho más tímida que la de la maxi reforma. Se dejaba constancia de que se trataba de una especie de prueba de realismo en la redacción de las normas correspondientes a este tema que, quizá, podría ser consecuencia —afirmo que sin ninguna duda lo es— de la experiencia acumulada en el tan largo trámite de elaboración de la maxi reforma. Digo todo esto, porque considero que en este tema sucede exactamente lo mismo.

Si analizamos el artículo 150 de la maxi reforma, podremos comprobar que el Presidente tenía la facultad de remover a los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, aunque no podía hacerlo en los últimos quince meses de gobierno; en esta disposición tampoco lo puede hacer durante el primer año de gobierno. En aquel artículo también se expresaba que el Presidente de la República, en caso de considerar que no contaba con apoyo parlamentario, podía destituir por sí y ante sí a los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; a su vez, podía nombrar Directores interinos hasta que el Senado de la República otorgara la venia correspondiente. Con una norma menos ambiciosa y más realista en lo que tiene que ver con la presentación del Gabinete, en este proyecto de ley se dice que el Presidente sólo podrá hacer efectiva la sustitución luego de que el Parlamento otorgue la venia. Esto quiere decir que se trata de una norma que, desde cierto punto de vista, promueve la cultura de la coalición, punto al que me refería en una intervención anterior. El Presidente de la República o su partido político, tendrá que hacer los contactos necesarios con el fin de poder remover, como dice este artículo, y sustituir a los directores de los Entes.

SEÑOR KORZENIAK.- Considero que el texto de este artículo no

exige venia parlamentaria para removerlos y sí la requiere para nombrar a los directores sustitutos. Esta es la inteligencia que le doy al artículo a través de la lectura, pero es probable que exista un problema de giro gramatical impreciso.

SEÑOR RICALDONI.- Si el señor lee el último párrafo del tercer inciso, podrá observar que se dice que, obtenida la venia del Senado, podrá ejercer la facultad referida en la oración final del artículo 175, que es la que establece que podrá remover total o parcialmente a los miembros no electivos de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que no es feliz la redacción de este artículo.

SEÑOR RICALDONI.- Efectivamente; hace unos instantes hice referencia a que en este proyecto de ley existen dos Capítulos en los que hay que modificar o simplificar la redacción y, probablemente, éste sea uno de los casos. Sin duda, todo esto puede ser fruto o consecuencia de diferentes puntos de vista que se fueron compatibilizando mientras se iba elaborando el proyecto de ley.

Deseo señalar que aquel proyecto, que fue firmado por muchos de los señores Senadores aquí presentes, le otorgaba al Poder Ejecutivo mayores poderes que los que le brinda este texto legal.

Tal como señalaba el señor Senador Astori, es posiblemente que, con una norma que pretende avanzar menos en lo que tiene que ver con competencias, estemos ante una prueba de mayor identificación con las realidades políticas que hoy en día vive el país. No se busca convertir al Presidente de la República de turno en alguien que tenga la posibilidad de ejercer con arbitrariedad determinados poderes; simplemente, se procura facilitar lo que llamamos "armar las coaliciones".

Quiero agregar que estoy de acuerdo sólo en parte con algunas de las afirmaciones efectuadas por el señor Senador Posadas Montero. Es verdad que desde cierto punto de vista, el tema de las empresas públicas puede equivalerse con el de las tarifas de las mismas; sin embargo, considero que este asunto tiene dos vertientes. Una de ellas refiere al monto y al carácter selectivo o no de las tarifas públicas, y la otra trata del destino de los recursos obtenidos por estas tarifas. Si como dice el señor Senador Posadas Montero, algunos Entes Autónomos, a través de su política tarifaria o la que le indica el Poder Ejecutivo, sustituyen ciertos tributos por tarifas, se estaría creando una política de gobierno que podrá ser o no compartible, pero que se basa, aparentemente, no en lo que opinan los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, sino en el criterio del Ministro de Economía y Finanzas en acuerdo con el Presidente de la República.

Todos sabemos que el proceso que culmina con el decreto que exige una determinada tarifa, dentro de cada Directorio de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, se origina con discrepancias y cuestionamientos que muchas veces salen a la luz pública y que, de una u otra forma, perturban lo que es la política del gobierno. Finalmente lo resuelve el Gobierno, pero recién después de un tránsito que no siempre es el más conveniente para el país.

SEÑOR ASTORI.- Adelanto que seré muy breve. Voy a formular una observación en apoyo de la tesis que ha venido desarrollando el señor Senador Ricaldoni. En el inciso tercero del artículo 175 hay un argumento adicional a favor del hecho de que la venia a la que refiere esta norma será únicamente para remover. Me refiero a la expresión "A dicho efecto" con que se encabeza el inciso tercero. Como señalaba el señor Senador Korzeniak, la redacción es infeliz. A los efectos de dejar una humilde constancia a retomar cuando se pula el texto, creo que el inciso tercero debería señalar: "A dicho efecto el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, deberá solicitar la venia de la Cámara de Senadores, prevista en el artículo 187 para la designación

de los nuevos directores." Entiendo que debe aludirse a la venia establecida para designar, pero en este caso para remover. En este sentido estoy totalmente de acuerdo con que esto es un elemento de transición hacia un camino que en la llamada "maxi reforma" estaba presente con mayor fuerza. Tal como ocurre en el caso de la presentación del Gabinete, aquí se opta por una propuesta un poco más tímida o más moderada. Pienso que todo esto tiene que ver con las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el resto del sistema.

SEÑOR RICALDONI.- También creo que no es válida esa especie de oposición entre técnicos dirigiendo empresas del Estado y políticos haciendo lo mismo. No creo en la tecnocracia por la tecnocracia misma; los técnicos deben ser de primer nivel, pero no necesariamente deben ocupar los puestos de dirección en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Al mismo tiempo, estoy convencido de que un técnico no puede favorecer lo que se suele llamar la eficiencia de gobierno si tiene orientaciones diametralmente opuestas al modelo de país que quiere el gobierno de turno. Entonces, la cuestión consiste en designar adecuadamente a las personas, a efectos de que sean capaces de discernir, para lo cual no tienen porqué ser técnicos. Por lo tanto, me parece que lo esencial es saber seleccionarlos, con el fin de que cumplan con el plan de gobierno al que están obligados como directores.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere saber si los señores Senadores entienden que el artículo 175 entraña la exigencia de una o de dos votaciones: una para solicitar venia de destitución y otra para efectuar designaciones.

SEÑOR ASTORI.- Entiendo que para designar se solicita una venia, y se vota y, cuando se remueve, se pide otra venia y se vota nuevamente. Por lo tanto, existen dos instancias distintas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desde su punto de vista, la aplicación del artículo 175 operaría de la siguiente forma: primero el Poder Ejecutivo solicita la remoción y luego la venia. Desde mi perspectiva, se trataba de una redacción diferente que

consistía en la realización de estas dos instancias en un sólo acto en el cual se concede la venia para remover y designar.

SEÑOR ASTORI.- No voy a pronunciarme sobre el fondo del asunto, es decir si es más o menos conveniente que haya una o dos votaciones. Lo único que deseo aclarar es que con esta presentación habría dos actos distintos, porque se envía una venia de remoción que sería una nueva institución porque en nuestro país no existen venias de este tipo.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- En nuestro país sí existen estas venias de remoción.

SEÑOR ASTORI.- Me rectifico, tiene razón el señor Senador Posadas Montero.En realidad cometí una equivocación. Lo que quiero decir es que la situación prevista en el tercer inciso del artículo 173 es nueva, y nunca existió. Me parece que para remover se pide la venia prevista en el tercer inciso del artículo mencionado y luego para designar se solicita otra.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que al hacerse referencia al artículo 187 nos encontramos frente a una causal nueva de remoción, y por lo tanto, ella va implícita en la solicitud de venia de los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos. Digo esto, porque se trata de una causal nueva y hay una referencia concreta al artículo 187. De lo contrario, deben advertir los señores Senadores lo que significa el trámite parlamentario necesario para autorizar la remoción de todos los integrantes de los cinco Entes Autónomos para luego nombrar a otros. Entiendo que hacer todo esto en un mismo acto es el reflejo más natural de lo que se procura con este proyecto de ley.

SEÑOR KORZENIAK.- En primer lugar, pienso que debemos ponernos de acuerdo acerca de lo que se quiere hacer. El texto que estamos analizando no es una Constitución sino un proyecto de ley; por lo tanto, si se quiere que estas operaciones se realicen en un sólo acto, debería redactarse

la norma de tal forma que ello quede claro. Si por el contrario se prefiere la exigencia de dos actos distintos, el texto debería reflejar esta aspiración.

Por lo tanto, me parece que primero deberíamos ponernos de acuerdo.

Por otro lado, ya se vote una o dos veces, es evidente que primero tiene que hablarse de remoción y luego de disignación, porque sería absurdo designar cuando todavía no están removidos los antiguos integrantes. Yo pensaba que decía eso porque había leído el artículo creyendo que para sacarlos no se precisaba venia del Senado. En ese caso sí me parecía una disposición necesaria. Según el artículo 197, cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos --las expresiones "inconveniente" o "ilegal" puede significar que no le guste, que le falte méritos, que sea contraria a una ley, etcétera-- entonces, con venia del Senado, podrá proceder a las remociones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como dice el artículo 197, las remociones deben ser resueltas de acuerdo con el artículo 198.

SEÑOR KORZENIAK.- O sea, con venia del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, pero siempre y cuando se trate de casos específicos.

SEÑOR KORZENIAK.- Aquí se habla de remociones totales o parciales. A mi juicio la expresión es muy infeliz, puesto que debería aludir a los directorios y no a los miembros. De todas maneras, creo que la idea es que no hay por qué remover a los cinco directores, sino que puede ser uno o más de uno.

SEÑOR MICHELINI.- En mi opinión, si un gobierno, a mitad de camino de su mandato, con la experiencia de las dos últimas Administraciones, logra tener mayoría, tendríamos que felicitarlo puesto que tiene muy pocos instrumentos para conservar la mayoría parlamentaria con que cuenta desde el

principio. Entonces, este artículo es un instrumento más --no va a ser el único-- para que en ese momento si la coalición de gobierno --sea cual sea-- tiene que rearmarse, cuente con los instrumentos adecuados para ello y utilice un artículo de la Constitución que estimule esos efectos, de manera de no emitir declaraciones de ilegal o inconveniente, con un trámite engorroso, sino que en forma clara y transparente forme una nueva coalición, implementando políticas nuevas con los hombres adecuados.

Por otra parte, entiendo que lo que pretende el artículo 175 debe ser en un solo acto. Si la redacción está mal, hay que corregirla porque no quisiera, en la medida de que estamos hablando de sustitución --aunque se alude a remoción-- poner en el escarnio público a ciertos directores que pueden ser muy honorables --ya que las condiciones políticas son otras-- y hacerlos pasar por observaciones de ilegalidad o de inconveniencia. Esta es otra causal; se pide en un solo acto la venia para determinados Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, es decir, para que asuman otros, removiendo a los anteriores directores, puesto que no es el comienzo del mandato. Se podrá estar de acuerdo o no con la norma, pero si se la comparte, ésta tendría que tener un solo acto muy transparente y que preservara la honorabilidad de los directores que han actuado hasta el momento.

SEÑOR ASTORI.- Creo que hay por lo menos dos maneras de interpretar este artículo que, obviamente, tiene mucho que ver con la historia de la redacción del proyecto, la cual no conozco. Pero, en todo caso, quisiera señalar que esta redacción debe ser modificada totalmente, sobre todo en atención a la última propuesta del señor Senador Michelini. Sin pronunciarme sobre el fondo del asunto, entiendo que sería mucho más conveniente desde el punto de vista político --tal como le decía por lo bajo al señor Senador Posadas Montero-- que hubiera dos actos: uno de remoción y otro de designación. Entonces, considero que la redacción es muy inadecuada con respecto a cualquiera de los dos modos o maneras de interpretar la intención de este artículo. Ya

cuando lo interpretábamos en el sentido de que hubiera dos actos de votación, encontrábamos observaciones en el texto, y mucho más las encontraría si hay un solo acto. Por ello entiendo que esta redacción deber ser revisada con mucha calma y detenimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que habría que analizar sobre todo el empleo de determinada clase de expresiones, como por ejemplo, "remoción". Pienso que en su lugar se debería emplear la palabra "sustitución". Como se trata de una causal de tipo político, en el acto de solicitud de venia, al referirse en forma conjunta a los artículos 175 y 187, el Mensaje del Poder Ejecutivo debe establecer claramente que, en aplicación de estas disposiciones, hay una sustitución de determinados directores por otros para quienes se solicita la venia.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- El segundo inciso habla de sustituir.

SEÑOR KORZENIAK.- Me gustaría pedir que se reconociera que mediante el artículo 197 se puede proceder a una remoción sin invocar causales de ineptitud, omisión o delito. Pienso que lo que es aplicable en lo pertinente son los incisos segundo y tercero, referidos al plazo de 60 días.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Para poder remover en ese caso se debe observar el acto.

SEÑOR KORZENIAK.- Claro, pero cambia el procedimiento y no la causal.

SEÑOR ASTORI.- Pido disculpas por si lo que voy a decir resulta obvio, pero quiero aclarar que la propuesta de redacción que realicé hace unos minutos sólo es adecuada en el caso de que se interprete que hay dos actos; de lo contrario, si predominara la otra tesis, la retiro.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Creo que el artículo siguiente no va a despertar polémica ya que sólo constituye el armado de un rompecabezas para mantener una coherencia en el orden del

articulado, por lo que pienso que podríamos finalizar aquí.

SEÑOR PRESIDENTE.- Según el criterio de la Secretaría, sería más conveniente citar a la Comisión para mañana a la hora 17, tal como lo hicimos en oportunidad de una sesión anterior, puesto que el Senado está citado para las 16 horas y tiene un orden del día bastante breve.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 53 minutos)